Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 8 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de mayo de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...) en nombre propio y en nombre y representación de (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras (EXP. 185/2023 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 4 de abril de 2023, con registro de entrada en el Consejo Consultivo de Canarias el 10 de abril de 2023, se solicita por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma, la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras, de titularidad insular.

2. Ha de advertirse que el expediente objeto del presente dictamen trae causa del que dio lugar al Dictamen 25/2020, de 23 de enero de 2020, que concluía que la Propuesta de Resolución no se ajustaba a Derecho, procediendo la retroacción del procedimiento, conforme a su Fundamento III.4, donde señalábamos:

«4. Pues bien, no se ha acreditado por la Administración un correcto funcionamiento de la prestación del servicio de mantenimiento de vías públicas, que permitiera concluir, como pretende la Propuesta de Resolución, que la existencia de una sustancia deslizante en la calzada es reciente, por haberse acreditado que poco antes del accidente se había realizado

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

por el Servicio concernido un recorrido de limpieza y retirada de obstáculos de la vía, en evitación de accidentes.

Mas, el informe del Servicio no ha acreditado tal extremo, pues no ha aportado junto con el informe emitido, los partes de trabajo que acrediten lo que en el mismo se refleja.

Y es que, ha señalado reiteradamente este Organismo, por todos, en el Dictamen 317/2016:

«cuando el Tribunal Supremo ha abordado el fondo de reclamaciones de la responsabilidad extracontractual de la Administración responsable del mantenimiento y conservación de la carretera por daños originados por accidentes de circulación causados por la presencia de substancias deslizantes sobre la calzada, ha desestimado las reclamaciones por ausencia del nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño, porque éste ha sido causado por un tercero ajeno a la organización administrativa y estaba acreditado que el servicio de conservación de la vía había funcionado normalmente. Así se afirma en las STS de 11 de febrero de 1987 (RJ1987\ 535), con cita de la STS de 8 de octubre de 1986 (RJ 1986\ 5663) (...) ».

Por lo que el informe del Servicio resulta incompleto y no permite inferir la inexistencia de responsabilidad por parte de la Administración.

En consecuencia, no es posible entrar en el fondo del asunto sin que se complete el referido informe en el sentido señalado, por lo que procede retrotraer el procedimiento a tal fin, concediendo nuevamente audiencia a los interesados y elaborando nueva Propuesta de Resolución que habrá de ser nuevamente remitida a este Consejo.

Por todo lo expuesto, la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, no es conforme a Derecho, ya que procede la retroacción del procedimiento en los términos señalados».

3. La legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de La Palma para solicitar el dictamen la otorga el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

4. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de lo previsto en el art. 11.1.D.e) LCCC, al tratarse de una reclamación formulada en cuantía superior a 6.000 euros dirigida a una de las Administraciones Públicas de Canarias.

5. Los reclamantes ostentan legitimación activa en el procedimiento incoado, pues han sufrido daños personales y materiales derivados, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario, teniendo por tanto, la condición de interesados en el procedimiento, conforme al art. 31 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en

adelante LRJAP-PAC), ley aplicable en virtud de lo que establece la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues la reclamación se presentó antes de la entrada en vigor de dicha Ley.

6. La competencia para tramitar y resolver y la legitimación pasiva del procedimiento incoado corresponde al Cabildo Insular de La Palma como Administración responsable de la gestión del servicio al que se le atribuye la causación del daño.

7. La reclamación se interpone dentro del plazo de un año desde que se produce el daño (art. 142.5 LRJAP-PAC), pues la reclamación se interpuso el 13 de octubre de 2015 respecto de un daño sufrido el 15 de septiembre de 2015.

8. En el análisis a efectuar, son de aplicación tanto la citada LRJAP-PAC, por ser la norma que estaba vigente al tiempo de iniciarse la reclamación, tal y como se ha señalado, así como el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. También es aplicable, específicamente, el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y la normativa reguladora del servicio viario de referencia, constituida, entre otras normas, por el art. 6.2.c) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares y el art. 10.3 de la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias.

9. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (art. 13.3 RPAPRP). Sin embargo, aun expirado éste, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 42 LRJAP-PAC).

II

1. El procedimiento se inició con la presentación del escrito de reclamación el 13 de octubre de 2015, en el que los interesados manifiestan que el día 15 de septiembre de 2015, a las 13:20 horas, cuando circulaba (...) desde Santa Cruz de La Palma hacia El Paso, por la carretera LP-3 «*La Cumbre*», punto kilométrico 12+470, con el vehículo (...), de copropiedad con su esposo,(...), salió de la vía por el margen izquierdo y chocó contra la valla de protección debido a residuos deslizantes (aceite) en la calzada, causando daños en el vehículo y lesiones personales a la conductora.

2. Se reclama una cantidad de 2.083,74 euros por los daños materiales, según factura de reparación que se aporta, y, en concepto de lesiones, una cuantía «*estimada de entre 7.304,80 € y 8.226,13 €*», según informe que se aporta.

3. El 30 de octubre de 2015 se insta a los reclamantes a que mejoren su solicitud mediante la aportación de determinada documentación, lo que éstos aportan el 10 de noviembre de 2015.

4. El 17 de noviembre de 2015, una vez comprobada la naturaleza de la reclamación presentada y que ésta cumplía con los requisitos legales para su tramitación, por la Presidencia del Cabildo Insular de La Palma se dictó Decreto número 832, por el que se designaba Secretario e Instructor de dicho expediente.

5. Se han realizado los actos administrativos de instrucción necesarios, constando:

- El 4 de febrero de 2016 se solicita el preceptivo informe del Servicio concernido, emitiéndose el 16 de junio de 2016 informe por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas.

- El 17 de diciembre de 2015, lo que se reitera el 26 de enero de 2016, se solicita Atestado a la Guardia Civil, que lo remite el 1 de febrero de 2016.

- El 24 de junio de 2016 se solicita informe a la aseguradora de la Corporación sobre valoración de los daños que se alegan, aportando el 15 de noviembre de 2016 informe de valoración de daños materiales, en el que se entienden conforme a los valores de mercado los reclamados, y el 8 de mayo de 2017 informe respecto a la valoración de las lesiones, que es modificado posteriormente el 21 de marzo de 2018.

- El 24 de junio de 2016 se concede a los interesados trámite probatorio, de lo que reciben notificación el 29 de junio de 2016, sin que se aporte nada al efecto.

- El 15 de marzo de 2017 se insta a los reclamantes a cuantificar y probar las lesiones que alegan, de lo que reciben notificación el 19 de abril de 2017, viniendo a aportar documentación médica y valoración el 29 de mayo de 2017.

- Con fecha 5 de julio de 2017 se aporta documentación adicional por los reclamantes, consistente en alta a terceros.

- El 9 de octubre de 2017 se otorgó trámite de audiencia a los reclamantes, los cuales dentro del plazo legal concedido no formularon alegaciones, reiterando este trámite el 9 de abril de 2018 dado que el 21 de marzo de 2018 se emitió nueva

valoración de lesiones por la aseguradora de la Corporación. Notificado este trámite el 11 de abril de 2018, nuevamente no se presentan alegaciones.

- El 4 de noviembre de 2019 se emite Propuesta de Resolución, que es informada favorablemente por el Servicio Jurídico el 7 de noviembre de 2019, así como por la Intervención, el 3 de diciembre de 2019, suscribiéndose Propuesta de Resolución definitiva el 16 de diciembre de 2019, que es remitida a este Consejo para que emita el preceptivo dictamen.

- El 3 de enero de 2020 se emite por este Consejo dictamen 25/2020 que concluye en la falta de conformidad a Derecho de la Propuesta de Resolución en los términos expresado en su Fundamento III.4.

- Dado el referido dictamen, el 13 de marzo de 2020 se acuerda retrotraer el procedimiento en los términos señalados por aquél.

- El 20 de marzo de 2020 se solicita al Servicio informe complementario al emitido el 16 de junio de 2016 por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, que incorpore los partes de trabajo que acrediten lo que en el mismo se refleja. Tal informe es emitido el 21 de octubre de 2022, sin que se aporten los indicados partes, al señalar que no constan los mismos.

- El 25 de octubre de 2022 se confiere nuevo trámite de audiencia los interesados, de lo que reciben notificación el 4 de noviembre de 2020, presentando escrito de alegaciones el 9 de noviembre de 2022.

- El 17 de febrero de 2023 se emite nueva Propuesta de Resolución que es informada favorablemente por el Servicio Jurídico el 23 de febrero de 2023, así como por la Intervención, que realiza observaciones el 24 de marzo de 2023, respecto de la consideración de que ha de recabarse el dictamen de este Consejo Consultivo.

III

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por los interesados, puesto que el órgano instructor considera que, aunque se han acreditado los hechos y los daños por los que se reclama, no así la relación de causalidad existente entre el funcionamiento del servicio y aquéllos.

2. En el presente asunto, la realidad del hecho lesivo no se cuestiona por parte de la Administración y resulta acreditada por el informe emitido por la Guardia Civil, y consiste en la efectiva producción del accidente por resbalar, perdiendo el control

el vehículo de la reclamante, por la existencia de mancha de sustancia deslizante en la calzada, así como que ocurrió el día por ella indicado, en la zona y hora señaladas en su escrito, y con los daños alegados.

Asimismo, las lesiones de la interesada, acreditadas a través de la documentación médica adjunta al expediente, son compatibles con un accidente como el narrado por la misma.

En cuanto a la presencia de sustancia deslizante en la calzada, también es confirmada por la Guardia Civil, en cuyo atestado se atribuye la producción del accidente a dicha sustancia.

Se aporta croquis en el que se aprecia la situación de la mancha de aceite.

3. Sin embargo, la Propuesta de Resolución llega a la conclusión de que, si bien es indiscutible la existencia de mancha de aceite en la calzada y que la misma es la causante del daño por el que se reclama, sin embargo, concluye en la ausencia de responsabilidad patrimonial de la Administración al imputar la producción del daño a un tercero, señalando al efecto que del informe del Servicio se deriva que «*no se tuvo conocimiento previo de la existencia de la mancha sobre la calzada, ni se recibió aviso desde el centro de emergencias CECOPIN, 112, Policía Local o Guardia Civil, por lo que no se estuvo en disposición de retirar la misma*». Y añade que la intensidad media del tráfico en tal tramo de carretera es de 7.472 vehículos diarios, sin que conste que ningún otro sufriera accidente por esta causa, por lo que la mancha no debió de permanecer mucho tiempo en la calzada. Asimismo, se señala que el servicio de conservación de carreteras realiza sus recorridos diariamente sin haber detectado este elemento.

4. Pues bien, sería correcta la argumentación de la Propuesta de Resolución si se hubiese acreditado por la Administración un correcto funcionamiento de la prestación del servicio de mantenimiento de vías públicas, que permitiera concluir, como pretende la Propuesta de Resolución, que la existencia de una sustancia deslizante en la calzada es reciente, por haberse acreditado que poco antes del accidente se había realizado por el Servicio concernido un recorrido de limpieza y retirada de obstáculos de la vía, en evitación de accidentes.

Sin embargo, y amén de haberse retrotraído el procedimiento a tal fin a instancia de este Consejo en virtud del Dictamen 25/2020, una vez más, el informe del Servicio no ha aportado los partes de trabajo que acrediten lo que en el mismo se refleja, al señalar que «*no constan, toda vez que en la época en la que se produce el*

accidente esos partes solo se confeccionaban cuando se producían o detectaban incidentes, patologías o accidentes en la red viaria en el recorrido diario realizado por el personal del servicio de conservación de carreteras».

Mas, como bien manifiesta en sus alegaciones la parte reclamante, tal aseveración no encuentra fundamento normativo alguno, desconociéndose por qué no se elaboraban tales partes de servicio.

Además, en todo caso, lo cierto es que del informe del Servicio se infiere que se acude a limpiar la vía sólo tras ser llamados en casos de accidentes o emergencias, al señalar *«no se tuvo conocimiento previo de la existencia de la mancha sobre la calzada, ni se recibió aviso desde el centro de emergencias CECOPIN, 112, Policía Local o Guardia Civil, por lo que no se estuvo en disposición de retirar la misma*», lo que resulta más grave al tratarse, como afirma el propio Servicio en los dos informes emitidos, de una vía con gran afluencia de tráfico.

Así pues, la Propuesta de Resolución se basa en premisas no acreditadas, como es el hecho de señalar que la sustancia deslizante, además de provenir de un tercero, no llevaba mucho tiempo en la calzada.

Respecto de la carga probatoria, como bien señala la Propuesta de Resolución, corresponde a quien alega el hecho, pero en este caso, ciertamente, por la parte reclamante sí se ha probado, mediante el Atestado aportado, la existencia de sustancia deslizante en la calzada y que ésta fue la causa del accidente, mientras que no se ha acreditado por la Administración el extremo que ésta manifiesta, que es que se trataba de un vertido reciente y que se realizaron correctamente las labores de mantenimiento a fin de evitar manchas en la calzada.

En este sentido, como hemos razonado reiteradamente en nuestros Dictámenes (por todos, Dictamen 53/2019, de 20 de febrero, con cita de otros muchos), según el art. 32 LRJSP el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. Como en cualquier otro procedimiento administrativo (art. 77 LPACAP), la carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, reiterando la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Por esta razón el art. 67.2 LPACAP exige que en su escrito de reclamación el interesado especifique la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público; y proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración (arts. 77 y 78 LPACAP) y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

Como consecuencia de todo ello se entiende que ha existido una prestación defectuosa del servicio de mantenimiento de vías públicas, por lo que en este caso existe responsabilidad de la Administración por los daños por los que se reclama, pues ha quedado acreditado el incorrecto funcionamiento del servicio público.

5. Además, es plena la responsabilidad de la Administración, sin que quepa apreciar concausa alguna, pues del Atestado de la Guardia Civil se detrae que la sustancia deslizante en la vía fue la causa del accidente, sin que, por otra parte, considerasen que la interesada circulaba con una velocidad inadecuada a las circunstancias de la vía, o señalasen en el parte levantado alguna otra circunstancia atribuible a la conductora del vehículo que incidiese en la causación del accidente.

En este sentido, como bien se señala en el escrito de alegaciones, en contra de la presunción de veracidad que, a pie de página, el informe del Servicio se atribuye a sí mismo, lo cierto es que la presunción iuris tantum de veracidad se atribuye a las manifestaciones de los agentes de la autoridad, dadas en este caso por el Atestado, que no han sido desvirtuadas mediante prueba en contra de la Administración.

Como ha señalado reiteradamente este Organismo, siguiendo la constante jurisprudencia en la materia, ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar responsabilidad de la Administración cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado.

6. En cuanto a la valoración del daño, sin perjuicio de que se entienda en la Propuesta de Resolución que no procede la indemnización solicitada por no haberse acreditado el nexo causal, se pronuncia correctamente sobre su cuantía.

Así, respecto de los daños materiales, se considera que la cuantía reclamada, 2.083,74 €, según factura aportada, se corresponde con los precios de mercado.

Sin embargo, en relación con los daños personales, señala la Propuesta de Resolución:

« (...) reclamándose en concepto de perjuicios físicos de (...), una cuantía indeterminada entre 7.304,80 y 8.226,13 €, recogida en un documento (inconexo) informe final de valoración médica, donde además de días de incapacidad (impeditivos y no impeditivos sumando 1.787,62 €), se valoran secuelas, que no se acreditan. Respecto a esta cuantía por perjuicio físicos, existe valoración en el expediente, en la que lo que se considera como acreditado serían los 59 días de baja, en los mismos términos reclamados, de 15 días impeditivos (15x58,41€=876,15€) y 29 días no impeditivos (29x31,43€=911,47€)».

Este cálculo, por otro lado, no ha sido refutado en trámite de audiencia, procediendo indemnizar en concepto de lesiones personales en la cuantía de 1.787,62 euros.

Asimismo, tales cuantías, tanto la referida a daños materiales como la relativa a lesiones, han de actualizarse en el momento de resolver el procedimiento de acuerdo con el art. 141.3 LRJAP-PAC.

7. Por todo lo expuesto, la Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, no es conforme a Derecho, ya que procede la estimación parcial de la reclamación.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo estimarse parcialmente la reclamación presentada de acuerdo con lo señalado en el Fundamento III del presente Dictamen.